



Al responder cite este número
MJD-DEF22-0000151-DOJ-20300

Bogotá D.C., 22 de agosto de 2022

Doctor

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Magistrado Ponente

Consejo de Estado - Sección Primera

Calle 12 No. 7 - 65 - Bogotá, D.C.

ces1secr@consejodeestado.gov.co

CC : dalidabca@gmail.com

mtriana@minsalud.gov.co

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co



Contraseña:c5SVMYr7vW

Expediente: 11001 03 24000 **2021-00374** 00
Demandante: Dalida Fernández Perea
Demandados: Nación-Ministerio de Salud y Protección Social, y otros
Tema: **Decreto 1630 de 2019.** Medidas de atención a mujeres víctimas de violencia
Contestación de la demanda

Honorable Magistrado:

ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.186.207 y portador de la tarjeta profesional de abogado No. 251.901 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6, del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 de 2012, me permito presentar escrito de **contestación de demanda** dentro del proceso de la referencia, así:

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN RELACIÓN CON LOS CARGOS DE LA DEMANDA.

En este caso se demanda el texto completo de los siguientes artículos del decreto 780 de 2016, en el contenido dado por el decreto 1630 de 2019, que dicen:

Artículo 2.9.2.1.2.2. Financiación de las medidas de atención. *Las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se financiarán o cofinanciarán con cargo a los recursos disponibles señalados en el acto administrativo de distribución emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que serán transferidos a las entidades territoriales para su implementación, en concordancia con el segundo literal i) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y el numeral 4 del artículo 2.6.4.4.4 del presente decreto.*

Bogotá D.C., Colombia



El Ministerio de Salud y Protección Social señalará mediante acto administrativo los criterios de asignación y de distribución de los recursos a las entidades territoriales, y emitirá los lineamientos para la implementación, ejecución, seguimiento y control de las medidas de atención, dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición del presente decreto.

Artículo 2.9.2.1.2.3. De la prestación de las medidas de atención. *Las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se prestarán por la entidad territorial siguiendo el procedimiento referido en el artículo 2.9.2.1.2.8 del presente decreto, a través de contratos, convenios o cualquier otra figura jurídica que resulte aplicable, conforme con los lineamientos de que trata el artículo anterior.*

Parágrafo. *Bajo ninguna circunstancia se podrá negar o condicionar la prestación y continuidad de las medidas de atención. En todo caso, las entidades territoriales deberán generar mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de dichas medidas.*

(...)

Artículo 2.9.2.1.2.7. Del procedimiento para el otorgamiento y prestación de las medidas de atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS). *El otorgamiento y prestación de las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia que inicialmente acudan ante la IPS, estará sujeto al siguiente procedimiento:*

(...)

6. *La autoridad competente informará a la mujer víctima lo concerniente a las modalidades de prestación de las medidas de atención y las causales de terminación establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.10 del presente decreto y remitirá inmediatamente a la entidad territorial la orden de medida de atención la cual incluirá un término de hasta cinco (5) días hábiles para que la mujer tome la decisión de por cuál de las modalidades opta o si renuncia a estas.*

7. *La entidad territorial le informará a la mujer el lugar donde le serán prestadas las medidas de atención, garantizando su traslado. Si la mujer opta por el subsidio monetario, le informará los requisitos que debe cumplir para la continuidad de la entrega y el procedimiento mediante el cual se hará, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

El argumento central de la demanda es que el decreto reglamentario 1630 de 2019, en los artículos y numerales acusados, desbordó la competencia reglamentaria del Presidente de la República, usurpando funciones legislativas, porque modificó una norma de carácter legal, como es el artículo 19 de la ley 1257 de 2008, al trasladar a las entidades territoriales la competencia que dicho artículo le había asignado a las EPS para suministrar las medidas de atención de alimentación y alojamiento a las mujeres víctimas de violencia, lo cual, en su parecer, desconoce los artículos 48, 49, 150, 300 y 313 de la Constitución Política, sobre la seguridad social, la salud, las funciones del Congreso, las Asambleas los Concejos Municipales, así como la ley 1257 de 2008, art. 19, sobre el suministro de alojamiento y alimentación a cargo de las EPS y las ARS para mujeres víctimas de violencia, la ley 1483 de 2011, artículo 1.d, sobre sobre aprobación por el DNP a las vigencias futuras para proyectos de entidades territoriales que conlleven inversión nacional y, finalmente, la ley 1551 de 2012, artículo 18-parág. 4º, sobre



autorización de los Concejos municipales para contratos del municipio que comprometan vigencias futuras.

Para fundamentar sus argumentos, la demandante cita algunos apartes de la sentencia C-776 de 2010, mediante la cual la Corte Constitucional declaró exequibles las expresiones acusadas en ese caso, pertenecientes al artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, en cuanto a la competencia de las Empresas Promotoras de Salud para prestar las medidas atención de alojamiento y alimentación a las mujeres víctimas de violencia, al manifestar, que: "**las prestaciones de alojamiento y alimentación establecidas en favor de la mujer víctima de violencia hacen parte del derecho a la salud**" y que, "*en aras de proteger adecuadamente el derecho a la salud, el Legislador puede permitir que determinados tratamientos y prestaciones hagan parte de las garantías consagradas en favor del paciente o de quien resulte víctima de actos violentos. Así, las relacionadas con alojamiento y alimentación durante el periodo de transición requerido por las mujeres víctimas de agresiones físicas o psicológicas, no pueden ser consideradas como sinónimo de hotelería turística y gastronomía, sino como ayudas terapéuticas propias del tratamiento recomendado por personal experto y requerido por las personas que resultan afectadas, resultando indispensable la reubicación temporal de quienes razonablemente, según la Ley y el reglamento, ameritan un tratamiento preferencial y especial*". (Destacado y subrayado fuera de texto)

Este Ministerio considera que en este caso no resulta procedente declarar la nulidad de las normas acusadas, porque el argumento principal de la demandante se estructura a partir de un supuesto que no es cierto, como es que el decreto reglamentario acusado modificó el artículo 19 de la ley 1257 de 2008 trasladando a las entidades territoriales la competencia que dicha ley le había asignado a las EPS.

Ello no es cierto porque **fue la ley 1753 de 2015, artículo 67, segundo literal i), la que efectuó dicho traslado de competencias**, al disponer lo siguiente:

LEY 1753 DE 2015

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

"ARTÍCULO 67. Recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La Entidad administrará los siguientes recursos:

(Literales a-q)

Estos recursos **se destinarán a:** *(nuevos literales a-n)*

- i) **Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual (sic) los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo.** *(Paréntesis fuera de texto. Se destaca y subraya)*



Este artículo de la ley del plan nacional de desarrollo para el cuatrienio 2014-2018 conservó su vigencia después de que se expidió la nueva ley del plan 2018-2022, ley 1955 de 2019, la cual expresó en su artículo 336 lo siguiente:

“Los artículos de las Leyes ... 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.” (Destacado y subrayado fuera de texto)

Examinados los artículos derogados expresamente por esta nueva ley en relación con la ley 1753 de 2015, no se encontró que estuviera incluido el artículo 67 de la misma.

Es decir, la ley 1955 de 2019 dejó vigente el artículo 67 de la ley 1753 de 2015 y no se encontró norma posterior alguna que lo hubiera derogado.

Estando entonces vigente el mencionado artículo 67 de la ley 1753 de 2015, cuyo segundo literal i) dispuso que las entidades territoriales tendrán a cargo la prestación de las medidas de atención contempladas en el artículo 19 de la ley 1257 de 2008, con recursos transferidos por la Administradora de Recursos de Salud, hoy ADRES, se expidió el decreto reglamentario al cual pertenecen los artículos aquí demandados, a efectos de operativizar esa nueva competencia legal dada a las entidades territoriales, adoptando las medidas administrativas pertinentes y la ruta de acción al respecto.

Es por ello que en los **considerandos del mismo decreto 1630 de septiembre 9 de 2019**, se expresa:

Que la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 dispone, en el literal i) del acápite de destinación del artículo 67, que los recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud se destinarán a “las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo”.

Que el precitado artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 mantuvo su vigencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019. (de mayo 25 de 2019)

Que, en consecuencia, se hace necesario modificar el capítulo que contiene las disposiciones aplicables a las mujeres víctimas de violencia, del Decreto 780 de 2016, en particular lo relacionado con las medidas de atención a que refiere el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

Hasta aquí, se puede inferir claramente que el decreto demandado no hace más que desarrollar una norma legal y sustituir un conjunto de artículos de carácter reglamentario

Bogotá D.C., Colombia



que habían perdido sustento legal por virtud de lo dispuesto en la ley 1753 de 2015, art. 67-i, por lo que se hacía necesario actualizar la reglamentación de cara a ese nuevo mandato legal, como lo hizo el decreto 1630 de 2019.

Así se referencia en los siguientes apartes de la “**Memoria Justificativa**” del proyecto que pasó a ser el Decreto 1630 de 2019, suscrita por la entonces Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, cuya copia electrónica fue suministrada a este Ministerio por el asesor de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, doctor Andrés Tapias Torres. En dicho documento se expresa:

“V. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

Antecedentes de la propuesta

*“... **la Ley 1257 de 2008**, adoptó normas para garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización; esta ley reformó los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y la Ley 294 de 1996.*

*Específicamente **el artículo 19**, estableció unas **medidas de atención** para las mujeres víctimas de violencias, sus hijos e hijas, **bajo la responsabilidad de las Empresas Promotoras de Salud -EPS** y con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS, **consistentes en brindar habitación, alimentación** y transporte en las instalaciones de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud o en hotel, o en su defecto y por decisión de la mujer víctima de violencia, la entrega de un subsidio monetario, para cubrir estos mismos costos en lugar diferente al que habita el agresor.*

*Por lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social gestionó la expedición de **los Decretos 4796 de 2011**, mediante el cual **se reglamentaron parcialmente los artículos 8, 9, 13 y 19 de la Ley 1257 de 2008**, 1792 de 2012, que modificó el Decreto 1283 de 1996, con la finalidad de garantizar los recursos para la implementación de las citadas medidas, **y 2734 de 2012**, por el cual **se reglamentan las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia**, normativa que se encuentra inmersa en el Decreto 780 de 2016.*

*No obstante, **ESTA NORMATIVIDAD NO FUE APLICABLE**, teniendo en cuenta las **dificultades de la operatividad de las medidas de atención a través de los actores del SGSSS**, debido a la incompatibilidad jurídica entre la naturaleza jurídica de las “Empresas Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado” y los servicios que comportan las medidas de atención.*

*Por su parte, **la Ley 1753 de 2015**, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” **dispuso en el literal i) del acápite de destinación del artículo 67**, que **los recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud se destinarán a “Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008**, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, **serán transferidos a las entidades***

Bogotá D.C., Colombia



territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo". [Subrayado para resaltar].

ii) Razones de oportunidad y conveniencia.

Por lo anterior, se hace necesario modificar en el Decreto 780 de 2016 el capítulo que contiene las disposiciones aplicables a las mujeres víctimas de violencia, en particular lo relacionado con las medidas de atención a que refiere el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008." (Destacado y subrayado fuera de texto)

Como se observa, antes del decreto 1630 de 2019, aquí demandado, existía una reglamentación en relación con las medidas de atención de alojamiento y alimentación contempladas en el artículo 19 de la ley 1257 de 2008 para las mujeres víctimas de violencia, cuya implementación por las EPS y las ARS, presentó dificultades, como se menciona en la memoria justificativa antes citada, por lo que el legislador decidió trasladar dicha función a las entidades territoriales.

Ahora bien, examinados los antecedentes legislativos del artículo 67, segundo literal i, de la ley 1753 de 2015, se encontró que el mismo surgió en el último debate del proyecto de ley en la sesión plenaria de Senado, fruto de una proposición presentada por varios senadores para adicionar el entonces artículo 68 del proyecto, hoy 67 de la ley, como se evidencia en el acta de dicha sesión publicada en la **gaceta** 1022 de 2015, página 128, donde se lee:

"Tienen aval, una proposición del Senador Eduardo Enríquez Maya, sobre el artículo 65 que se titula Titulación de la posesión material y saneamiento del títulos con falsa tradición sobre inmuebles para la educación y la primera infancia.

Otra con aval del Ministro de Hacienda aditiva al artículo 68 del mismo bloque que anunció el ponente, le adiciona una frase en el literal I) que dice:

*Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008 en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social. **Aquí viene lo nuevo:** Para lo cual **los recursos asignados para el efecto serán transferidos en las entidades territoriales, con el fin de que estas sean implementadas a su cargo.** Tiene firma de bastantes Senadores de varios partidos tiene aval."*

Y así quedó aprobada esta proposición en plenaria de Senado, incluyéndose el texto de la misma en el artículo 67 del texto final aprobado, acogido después al conciliar el proyecto de ley, como consta en las **gacetas 264 y 265 de 2015.**

Cabe precisar que, ni en la proposición aprobada ni durante el debate del proyecto de ley se muestra **justificación** alguna para esta asignación de competencias a las entidades territoriales, pero en el oficio remitido por el Ministerio de Salud a la demandante, como respuesta a diversos interrogantes sobre el decreto 1630 de 2019, oficio que hace parte



de los anexos de la demanda, se evidencia de manera indirecta dicha justificación, cuando dice:

“... la Ley 1753 de 2015 anteriormente citada permitió superar las dificultades operativas encontradas por esta cartera Ministerial para implementar las medidas de atención a través de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) como lo establece la Ley 1257 de 2008.

(...)

“... con el objetivo de cumplir con la responsabilidad establecida en la Ley 1257 de 2008, este Ministerio después de revisar diferentes alternativas que permitieran superar las dificultades operativas de implementar las medidas de atención a través de los agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS y que garantizaran el acceso de las mujeres víctimas de violencias y sus hijos e hijas, a las referidas medidas, expidió el Decreto 1630 de 2019 “Por el cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las mujeres víctimas de violencia”, reglamentario de lo dispuesto en el literal i) del acápite de gastos del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, que a la letra dice: “Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el MSPS, para lo cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin que estas sean implementadas a su cargo ” (Subrayado fuera de texto).

Esto último, modificó la competencia para la implementación y prestación de las medidas de atención, de las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado, hoy Empresas Promotoras de Salud -EPS o Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB, y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS, a las entidades territoriales, razón por la cual, procedía su reglamentación, que se materializó en el Decreto 1630 de 2019.”

Conclusión

De lo expuesto se puede concluir que la modificación al artículo 19 de la ley 1257 de 2008 fue efectuada directamente por otra norma de carácter legal y no por el decreto reglamentario demandado, el cual no hace más que actualizar la reglamentación sobre la efectividad de las medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia, desarrollando lo dispuesto en el artículo 67 segundo literal i) de la ley 1753 de 2015, para operativizar la competencia que al respecto recae hoy en las entidades territoriales en materia del suministro de las medidas de atención de alojamiento, alimentación y transporte a las mujeres víctimas de violencia, contempladas en la ley 1257 de 2008.

En tal virtud, las normas demandadas no resultan violatorias de las disposiciones constitucionales y legales invocadas en la demanda.

Bogotá D.C., Colombia



Petición

Por lo expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado se sirva **declarar ajustadas a Derecho** las normas demandadas dentro del expediente de la referencia.

Antecedentes administrativos de la norma demandada.

En los términos del párrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, me permito informar que los antecedentes administrativos del decreto 1630 de 2019, aquí demandado, están en poder del Ministerio de Salud y Promoción Social, quien lo elaboró. Estos antecedentes ya fueron allegados por dicho Ministerio dentro del expediente 11001-03-28000-2021-00043-00, que corresponde a la misma demanda que la accionante señora Dalida Fernández Perea presentó ante la Corte Constitucional, siendo remitida por dicha Corporación al Consejo de Estado y trasladada a la Sección Primera por la sección 5ª.

Solicitud de acumulación procesal.

Con fundamento en los artículos 165 y 306 del CPACA, en concordancia con los artículos 148 a 150 del Código General del Proceso, y con la finalidad de garantizar el principio de economía procesal, esta Dirección solicita **DECRETAR LA ACUMULACIÓN** de este proceso al expediente **11001032800020210004300**, cuya demanda, se admitió mediante Auto de fecha 3 de septiembre de 2021 por la Honorable Magistrada Nubia Margoth Peña Garzón y se encuentra en estos momentos pendiente de audiencia inicial.

Se trata de **idéntica demanda presentada por la misma demandante contra la misma norma**, que por error se repartió a dos despachos diferentes de la misma Sección Primera del Consejo de Estado, a raíz de que, como se dijo, fue remitida por la Corte Constitucional a todas las secciones de la sala de lo contencioso administrativo, habiendo sido asumida inicialmente por la Sección Quinta del Consejo de Estado, como consta en los registros electrónico de dicho expediente.

Anexos

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18.6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del

Bogotá D.C., Colombia



Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

- Copia de la Resolución 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 0099 del 28 de enero de 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de director en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0017 del 29 de enero de 2022, del suscrito en el cargo de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia de la demanda y del Auto admisorio en el proceso 11001032800020210004300.

Notificaciones

Las recibiré en la Calle 53 N° 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio: <mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co>.

Del Honorable Magistrado,

Cordialmente,

ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL
ORDENAMIENTO JURIDICO

Bogotá D.C., Colombia

**ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE**

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C.C. 1.010.186.207

T.P. 251.901 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.

Copia a: dalidabca@gmail.com
mt triana@Minsalud.gov.co
notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

*Elaboró: Ana Beatriz Castelblanco Burgos. Profesional Especializada.**Revisó y aprobó: Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, Director**Radicado: MJD-EXT22-0028734 de julio 18 de 2022.*

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=4llGmPWPSDab9mQGGMsLcd1D%2BbCUtafpXBlnhcaktZI%3D&cod=LFhcgdNNLir5DkytJecdbQ%3D%3D>